

Nasjonalbudsjettet

■ ■ ■ ERLING HOLMØY:

Noen prinsipielle kommentarer til Nasjonalbudsjettet

Selv om forklaringene ligger i dagen, er det likevel et tankekors at medias oppmerksomhet om det endelige statsbudsjettet er betydelig mindre enn den som piskes opp om forslaget til budsjett. Spesielt i år fører regjeringsskiftet til endringer. Likevel får trolig den nye Regjeringen rett i at forslaget i år var vanskelig å endre. Det skyldes ikke bare at det har vært bred enighet om den nye handlingsregelen for budsjettpolitikken, og at det legges opp til et strukturelt oljekorrigert underskuddet på 26 mrd. for 2002. Stoltenberg og andre har rett i at mangel på endringer også skyldes mangel på politisk mot. Meningsmålinger er alltid rett rundt hjørnet, og i Norge er det sjelden lenge til valg. De som har fordeler av økte utgifter skriker høyt hvis de mister noe de er blitt lovet. Den lavere regningen fordeles på så mange at det neppe vekker noen merkbar glede. Denne politiske drivkraften bak veksten i offentlige utgifter er atter demonstrert i reaksjo-

nene fra de nye regjeringspartiene på årets AP-budsjett.

Nasjonalbudsjettet (NB) er på svært mange måter et imponerende dokument særlig når en tar i betraktning hvor fort det produseres. Et vel av oppdatert interessant informasjon legges frem. I en kommentarartikkel er det imidlertid naturlig å legge vekten på det som ikke uten videre fortjener ros. Disposisjonen av de følgende kommentarene følger stort sett listen over hovedformålene med budsjettpolitikken. Disse slås fast på s. 60:

1. Hovedformålet er å styre bruken av fellesskapets midler til offentlig forbruk, offentlige investeringer og overføringer slik at vi over tid får mest mulig velferd.
2. Budsjettpolitikken må la seg opprettholde over tid, dvs. overholde en intertemporal budsjettbetingelse.
3. Budsjettpolitikken skal også bidra til en stabil økonomisk utvikling.

Ressursallokering mellom private og offentlige sektorer

For økonomer som fortsatt er opptatt av skillet mellom sak og vurdering, er politiske preferanser og prioriteringer av offentlig konsum og omfordeling noe som i stor grad unndrar seg en faglig vurdering. Faglige vurderinger kan først og fremst gå på om konsekvensene av prioriteringene er tilstrekkelig forstått og tatt hensyn til, samt om virkemidlene brukes slik at målene nås på den mest effektive måten. Denne skjevheten i mulighetene for å utnytte faget i vurderingene av prioriteringene kan føre til at omtalen av «pressvirkningene» får en ufortjent dominans som kan skape inntrykk av at hoved-

formålet med budsjettet er etterspørselsregulering.

Selv om mulighetene er begrenset når det gjelder å bruke faglige kriterier for å vurdere det som er hovedformålet med budsjettpolitikken, kunne kanskje noe vært gjort. Det utføres en lang rekke nytte-kostnadsanalyser, og det er et spørsmål om ikke dette ville vært interessant informasjon når en skal begrunne forslag på utgiftssiden. Eksempelvis burde det være relevant å opplyse om nytte-kostnadsbrøker der det er mulig for samferdselsprosjekter, supplert med annen informasjon der utbygging ikke følger resultatene fra slike analyser. En etterlysning av mer vekt på nytte-kostnadsvurderinger i omtalen av budsjettpolitikken kan nok virke naiv, men jeg våger den likevel siden den støttes på s. 75: «Prioriteringen mellom ulike inntekts- og utgiftsposter i statsbudsjettet må først og fremst baseres på en vurdering av den samfunnsøkonomiske nytten av bevilgninger til ulike formål». Siden NB som faglig dokument skal være noe mer enn et Statsbudsjett, er det et paradoks at slike vurderinger ikke har noen plass overhodet. Mangelen på slik informasjon om nytte og kostnader etterlater et vakuum som økonomene ofte fyller med vurderinger av «press» i økonomien og belastning av budsjettbalansen. Selv om «fagøkonomenes» vurderinger av disse forholdene kan være svært skolerte, og ikke irrelevante, er de likevel ofte på trygg avstand fra de samfunnsøkonomiske prinsippene i en argumentasjon for eller i mot endringer i offentlig ressursbruk.

En beslektet kommentar gjelder begrunnelsen for hvilket omfang av offentlig sektor man ser for seg på



Erling Holmøy er
forskningssjef i
Statistisk sentralbyrå

lengre sikt. I avsnitt 3.2.6 brukes de langsiktige (50 år) fremskrivningene av offentlige utgifter og inntekter på en god måte til å belyse hvorfor det er viktig å spare mye av dagens høye oljeinntekter i forkant av eldrebølgen. Men i disse beregningene holdes skattesatsene konstante uten at dette begrunnes – det nevnes ikke engang. I alternativet der bruken av oljeinntekter svarer til realavkastningen av Petroleumsfondet, kuttet i stedet kommunal sysselsetting og dermed tjenesteyting slik at standard og dekningsgrad er lavere etter 2030 enn i dag. Det er langt fra opplagt at dette er i tråd med majoritetens vurderinger av nytte og kostnader når utviklingen preges av en jevn vekst på mellom 1 og 1,5 prosent per år i BNP og privat forbruk. Med en slik forbruksvekst virker det også ganske misvisende å hevde at det skyves byrder over på våre etterkommere dersom en viss utjevning av vekstratene for privat og offentlig konsum finansieres ved skatteskjerpelse over tid. Det kan være mange gode grunner til at det norske skattenivået ikke bør øke, og flere steder refereres det til effektivitet generelt, behovet for å stimulere sysselsettingen spesielt og skattenivået i andre land. Men det finnes ikke analyser som gir faglig grunnlag for å hevde at øking av de generelle skattesatsene i Norge gir et så stort effektivitetstap at det ikke lenger er en aktuell politisk valgmulighet. Det man kunne vist til, men ikke gjør, er Kostnadsberegningutvalget (NOU 1997: 27) som anbefalte at man i beregninger av samfunnsøkonomiske kostnader bør inkludere en skattefinansieringskostnad på 20 pst. av behovet for skattefinansiering. Når denne skattefinansieringskostnaden legges til andre kostnader ved offentlige prosjekter, øker kravet som må stilles til nytten av prosjektene. Men økningen er ikke prohibitiv, slik fremstillingen i NB og i andre dokumenter fra Finansdepartementet litt for ofte kan gi et inntrykk av. Fremstillingen kan være en del av Finansdepartementets spill mot de andre «utgiftsdepartementene» for å hindre en enda sterkere vekst i utgiftene enn det de nå oppnår. Men det er ingen beskrivelse av de faktiske realøkonomiske valgmuligheter som har krav på og vil ha

troverdighet på litt sikt. Dette bør man som økonom kunne hevde uten at man dermed har avslørt sin egen politiske holdning.

Store statlige oljeinntekter tilsier i seg selv ikke økt offentlig forbruk utover følgende forhold:

- Når landets inntekter øker, øker også betalingsvilligheten for offentlig produserte goder.
- Grunnrenteelementet i oljeinntektene bidrar til at skattefinansiering av offentlige utgifter blir billigere.

I denne forbindelse savner jeg at man i diskusjonen av offentlig eierskap (avsnitt 5.3.4) ikke nevner at direkte eierskap i grunnrentenæringer kan være en effektiv måte å dra inn grunnrenten på. Dersom grunnrenten vanskelig lar seg helt ut beskatte, kan delvis eierskap være et supplement, gitt at en beholder konkurranseelementet. Det er sterke interesser i næringslivet for å få tilgang til grunnrenten. Det har ingen samfunnsøkonomisk begrunnelse.

Den nye handlingsregelen for budsjettpolitikken åpner for økt bruk av oljeinntekter i norsk økonomi i årene fremover sammenlignet med tidligere retningslinjer. Følgelig er advarslene i fjorårets NB mot å bruke mer oljepenger nå tonet ned. Det er et problem for NB at det skal fungere som både et politisk og et faglig dokument. For å fylle sine politiske oppgaver må retorikken være preget av krittstreker og absolutter; det kan ikke fremstille det som omtrent likegyldig om bruken av oljepenger neste år blir 5 mrd høyere enn det som primært foreslås. Skal budsjettet være reelt, må ikke budsjettsskrankene være mye allerede i utgangspunktet. Dilemmaet er at tegningen av krittstreker sjelden kan gjøres på grunnlag av en overbevisende faglig argumentasjon alene. I fjorårets budsjett gikk man svært langt i å hevde at mangelen på ledige ressurser innebar at det ikke var mulig å øke offentlig konsum gjennom økt bruk av oljepenger. Det manglet argumenter for at man ikke kan velge en annen allokering av ressursene mellom sektorer også når man er på fronten av produksjonsmulighetsområdet, som jo er en ønskelig situasjon – ikke et problem. Det er mulig å omprioritere ressursbruken mellom sektorer/formål hvis

man vil, uten at det må gjennomføres som en motkonjunkturpolitikk i situasjoner med ledige ressurser. NB-02 har lite av denne retorikken. Det er bra at full ressursutnyttelse ikke fremstilles som et problem for norsk økonomi. Dermed er det ikke sagt at man ikke skal ta stabilitetshensyn, men de bør ikke være så dominerende som de har vært.

Et eksempel på overforenklet retorikk finner man i omtalen av «arbeidslinja». Den menneskelige kapitalen hevdes å være rundt 13 ganger høyere enn petroleumsformuen (s. 12). I denne beregningen er imidlertid den menneskelige kapitalen målt som nåverdien av bidraget til BNP fra arbeidsinnsatsen. Fra et faglig synspunkt burde den potensielle arbeidstiden, som inkluderer fritid, vært innarbeidet i tallene for menneskelig kapital. Dette ville forsterket budskapet, men muligens ville ikke økonomer hatt vanskeligere med å forstå det. Skjønt, er det vanskeligere å forstå at fritiden har en alternativverdi enn det er å forstå innholdet i begrepet «strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd»?

Fraværet av verdsetting av fritid er et større problem når man sier at en reduksjon av arbeidsstyrken med 7 prosent gjennom f.eks. lengre ferie, vil redusere vår framtidige verdiskaping like mye som om hele petroleumsformuen ble borte (s. 12). Dette blir en misvisende sammenligning når man ikke tar hensyn til verdien av økt fritid. I forbindelse med ferie kan man iallfall ikke skyldes på at folk flest og politikere har vanskelig for å oppfatte at dette har verdi. Når man tar hensyn til den samlede effektive beskatningen av arbeidsinntekter i Norge, vil det likevel være en betydelig samfunnsøkonomisk kostnad ved å øke fritiden som folk selv ikke tar hensyn til. Spesielt gjelder dette i tilfeller der fritiden også subsidieres slik tilfellet er med f.eks. AFP-ordningen. Derfor er det gode grunner til å gå inn for arbeidslinja. Da er det desto viktigere at man i argumentasjonen ikke forenkler så mye at troverdigheten svekkes.

For øvrig kan det ikke være lett for embedsverket i Finansdepartementet å gi en balansert faglig omtale av tiltakene som settes inn for å realisere

arbeidslinja. De fagøkonomiske rådene legger her stor vekt på incentivene til arbeidstilbud for de gruppene som kommer inn under trygdeordningene. De politiske føringene fra fagbevegelsen i spørsmålet om AFP- og sykelønnsordningen har hittil gjort det umulig for AP-regjeringen å gå inn for styrking av disse incentivene. Igjen er det et spørsmål om man bør forvente en mer inngående begrunnelse for Regjeringens standpunkt i et dokument som NB.

Fordeling

Omfordeling mellom husholdninger er et hovedformål med budsjettpolitikken. Ifølge tabell 4.6 i vedlegg 4 utgjør stønader til husholdningene 213 mrd. av de samlede utgiftene på 615 mrd. i inneværende år. Tilsvarende budsjettall for 2002 er 224 av 645. Det meste av utgiftsveksten de senere årene har vært drevet av regelstyrte ordninger, spesielt alders- og uføretrygden. Selv uten de overføringer som går til alderspensjonister, uføre og syke, er de fordelingspolitiske ambisjonene høye i Norge. Fordelingseffekter kommer opp som en viktig del i mange spørsmål av til dels svært partiell karakter, som f.eks. el-avgift, miljøavgifter, matmoms og barnehagetakster. Om ambisjonene er for høye, er et politisk spørsmål. Det faglige bidraget kan ligge i å vurdere om man når målsettingene på en treffsikker og effektiv måte. Sammenlignet med den omtalen man har av ulike typer budsjettunderskudd, kunne man ønsket at NB ga en bedre oversikt over i hvilken grad politikken i sum bidrar til å oppfylle de mål man har. Oversikten i tabell 4.1 er interessant, ikke minst når det gjelder muligheten til å se nettovirkningen av en lang rekke ulike skatter og avgifter man har. Likevel er den neppe tilstrekkelig til å gi den informasjon om måloppfyllelse som man bør ha om så store beløp det her er snakk om.

En rekke vanskelige spørsmål måtte i så fall avklares. Skal ambisjonene gjelde fordeling av muligheter eller resultater? Bør inntektsbegrepet utvides til et mål på nytte slik at det inkluderte selvvalgt fritid, hjemmearbeid og verdien av offentlige tjenester? Skal man sammenligne inntektene

i flere år enn ett, da man vet at «fattigdom» for svært mange er et forbligende fenomen? Bør man se på livsinntekt? Hvilke formuesobjekter skal man ta med? Ønskelisten kan gjøres lengre og kan igjen beskyldes for å uttrykke naiv kravstorhet overfor Finansdepartementet (og mer penger til empirisk forskning). Men det er et faktum at det forskes mye på fordeling, og spørsmålet er om det ikke kunne etableres en bedre systematisering av den innsikten som finnes. Det beste bør ikke her bli det godes fiende, og noe tilsvarende er blitt gjennomført når det gjelder fordelingen av næringsstøtten.

Langsiktig opprettholdbarhet

Finansdepartementet kommuniserer de langsiktige perspektivene for offentlige finanser på to måter, fremskrivninger basert på en makroøkonomisk modell (MSG) og generasjonsregnskapet (GR). Fremtidige inntekter og utgifter er usikre størrelser. To uavhengige krysspeilinger burde gi mindre usikkerhet enn kun et anslag, og man ledes til å tro at dette er grunnen til at NB inneholder resultater fra bruk av begge disse analyseverktøyene. Men dette er ikke riktig. Gitt at den samme politikken ligger til grunn, er det ingen grunn til at MSG og GR skal by på ulike tall for de enkelte offentlige inntekts- og utgiftspostene for de årene som inngår i beregningene. I begge modellene bør de eksogene anslagene være de samme og lik det man tror mest på. I den grad man tror på MSG-banen for den endogene utviklingen i skattegrunnlag o.a., er det ingen grunn til at ikke dette skal brukes som eksogene anslag i GR. Bruken av både MSG og GR skaper derfor forvirring. I den grad de gir ulike svar, betyr det at et av dem er dårligere enn det andre. Hvis MSG og GR gir samme svar, har man fått en viktig intern sjekk av konsistens, men den har ikke i seg selv krav på offentlighetens interesse.

Denne holdningen er ikke et ledd i en kampanje for MSG-modellen; når det gjelder bildet av offentlige finanser, er det lett å se svakheter ved dagens modellstruktur. Et annet spørsmål er hvorfor ikke GR i større grad brukes til å belyse velferdsfordelingen mellom generasjoner. Kohortdimensjonen er jo

det som mangler i MSG (og MODAG).

Flere steder i NB, bl.a. s. 59 og 74, forklares det hvorfor generell økonomisk vekst, typisk som følge av produktivitetsvekst, ikke øker handlingsrommet i budsjettpolitikken. Årsaken er at inntektsvirkningen av produktivitetsvekst gjennom økt skattegrunnlag blir oppveid av at utgiftene øker omtrent like mye. Det skyldes at offentlig konsum er arbeidsintensivt og at lønnsutviklingen vil reflektere produktivitetsveksten over tid, og at overføringene i fremskrivningene reguleres med lønnsveksten. Dette resonnementet er viktig. Men det store flertall av lesere som bare leser utvalgte deler av NB, kan sitte igjen med en helt annen innsikt. På s.9 slås det nemlig fast at "Over tid er det likevel økningen i skatteinntektene som følge av den årlige økonomiske veksten i fastlandsøkonomien som har størst betydning for handlingsrommet i budsjettpolitikken".

Stabilisering

NB gir bred omtale av hvordan den nye handlingsregelen for budsjettpolitikken er håndtert i praksis. Min vurdering er at regelen er et bra kompromiss mellom bl.a. hensynet til transparens og praktiserbarhet, behovet for å synliggjøre at man har en plan for at og i hvilket tempo oljeinntektene skal brukes, opprettholdbarhet, jevn innfasing mot bruk av permanentinntekten på lang sikt, samt stabilitet i skattesatser over tid. Det siste fanges opp ved at regelen (tilfeldigvis) gir størst bruk av oljeinntekter etter at eldrebølgen har slått inn over oss.

Tidligere har det med god grunn vært hevdet at vi må utnytte Norges mulighet til å frikoble bruken av oljeinntektene fra opptjeningen. Det hevdes også i årets NB (s. 6). En slik politikk hadde trolig ikke latt seg gjennomføre i praksis dersom Petroeumsfondet ble stort og sparemotivene ikke var avklart ved f.eks. en mer eksplisitt fondering av tilleggspensjonsforpliktelsene. Den nye handlingsregelen innebærer at en slik kobling nå til en viss grad er innført. Øker utvinningstakten i Nordsjøen, veksles petroleumsformuen raskere om til finansielle fordringer i Petroeumsfondet og realavkastningen øker. Siden det er netto kontantstrøm-

men som bestemmer hvor fort fondet vokser, vil det også ha betydning hvordan staten finansierer sine investeringer på sokkelen. Finansiering med tilbakeholdt overskudd gir en annen kontantstrøm enn ved lånefinansiering. Spørsmålet er i hvilken grad slike forhold i praksis kan påvirke den jevne banen som er tegnet på s. 73.

Fortsatt skal det være rom for stabiliseringspolitikk, men langs en mer ekspansiv bane for budsjettpolitikken. Det er imidlertid viktig å avklare hva som skal være stabiliseringsambisjonene for budsjettpolitikken. Omleggingen av finans- og pengepolitikken tyder på at pengepolitikken i større grad skal ha et ansvar for den løpende reguleringen av etterspørselen. Men det er noe uklart om målet er å stabilisere konjunktursvingningene med vekt på makrostrørelser som arbeidsledighet og inflasjon, eller om ambisjonene også er å stabilisere enkeltsektorer i økonomien, les konkurranseutsatt (K) sektor.

Spørsmålet om den økonomiske politikken skal ha omsorgsansvar for K-sektor er interessant på flere måter. For det første har K-sektor, spesielt eksportindustrien, liten direkte betydning for sysselsettingen totalt, selv om den kan bety mye regionalt. Hovedhensikten med K-sektor er å produsere valuta slik at Norge har muligheter til å dra fordel av det internasjonale varebytte. Løpende handelsbalanse er derimot ikke nødvendig, noe Norge for tiden utnytter i stor stil. Dette betyr isolert sett at variasjoner i produksjonen i K-sektor ikke er noe problem. Det som derimot har vist seg å være et problem er «Hollandsk syke», dvs. at det er vanskelig å bygge opp K-sektor etter at den først er redusert. Men forebygging av Hollandsk syke er en helt annen type stabilisering enn den tradisjonelle Keynesianske etterspørselsreguleringen rettet mot arbeidsmarkedet, både ndg. hva som driver variasjonene, behovet for stabilisering og valget av treffsikre virkemidler.

For det andre bør politikk overfor K-sektor, som all annen politikk, være mest mulig direkte rettet mot årsaken til problemet. Hva er markedssvikten som fører til at mange åpne økonomier har problemer med å ha kontroll over den utenriksøkonomiske balansen? Fungerer ikke lønnsdannelsen i praksis i samsvar med hovedkursmodellen?

For det tredje får man en interessant grensedragnings mellom makroøkonomisk stabiliseringspolitikk og næringspolitikk. I en åpen økonomi som utnytter handelsmulighetene til å spesialisere produksjonen av K-varer, vil en politikk overfor K-sektor raskt bli et spørsmål om gunstige rammevilkår for disse næringene. Næringspolitikk basert på slagordet «det er eksporten vi lever av» har det alltid vært grobunn for. Vekstkraftige spirer til en slik politikk er på nytt lagt i boken «Et verdiskapende Norge». Motforestillingene mot denne politikken burde være velkjente for samfunnsøkonomer.

Så lenge ambisjonene om stabilisering gjennom budsjettpolitikken ennå er så uttalte som i NB, er det påfallende at det ikke gis en mer nyansert beskrivelse av treffsikkerheten av ulike stabiliseringspolitiske virkemidler. Finansdepartementet disponerer modellverktøy som til tross for svakheter, kan kaste langt mer lys over f.eks. sysselsettingseffekten av endringer i ulike budsjettposter som det kan være aktuelt å variere. I noen grad drøftes dette i avsnitt 3.2.7. Men fremstillingen er så summarisk at den snarere vitner om en vegring mot å frembringe slik informasjon enn det motsatte. Det hadde f.eks. vært interessant å få kvantifisert virkningene på sysselsetting og import av endringer i hhv. offentlig kjøp av ulike varer og tjenester, overføringer og ulike direkte og indirekte skatter. At disse virkemidlene har ulik etterspørselseffekt er allerede innarbeidet i den politiske debatten, og da er det like greit at NB bidrar til å rydde usaklig uenighet av veien.

En høyere ambisjon er å la slike beregninger inngå i en mer omfattende vurdering av hva som er de mest egnete stabiliseringspolitiske tiltakene. I en slik vurdering blir det også viktig å ta hensyn til bl.a. hvor raskt tiltak kan besluttes og implementeres, reversibilitet og fleksibilitet ndg. igangsetting og utsettelse.

Oversiktlighet

Spørsmålet om offentlig eierskap og privatisering har fått stor oppmerksomhet i det siste. Endringer i fordelingen av det offentlige formue på realkapital, aksjer og andre finansielle fordringer vil påvirke poster i NB. I år gjelder dette særlig den statlige overtakelsen av sykehusenes gjeld, salg av SDØE-andeler og salg av Statoil-aksjer. Slike salg kommer trolig til å skje hyppig fremover. Denne utviklingen skaper et behov for at regnskaps- og budsjettoppstillingene i NB får frem betydningen av disse porteføljeendringene på en god måte. Et naturlig spørsmål som budsjett- og regnskaps-tall bør belyse, er om endringene har vært kommersielt lønnsomme for staten. Et annet spørsmål er i hvilken grad endringene har realøkonomiske virkninger gjennom koblingen mellom avkastningen av Petroleumsfondet og den strukturelle oljekorrigerte underskuddet. Det siste spørsmålet klargjøres så langt det vel er mulig i NB. Budsjettoppstillingen virker imidlertid ikke optimal i forhold til det første spørsmålet. En rekke fotnoter må til i forsøket på å bringe klarhet i hvilke poster som er berørt av endringene i det offentlige eierskapet. Tallene kan vel også tyde på at salget av Statoil-aksjer ikke har gavnet fellesskapets interesser, men det er ikke så lett å se direkte. Men det var kanskje heller ikke meningen?